



Processo nº **2643-0200/11-4**

Natureza: **Inspeção Especial**

Origem: **Executivo Municipal de Cachoeirinha**

Gestor: **José Luiz Stédile**

Exercício: **2007**

Data da Sessão: **14.12.2011**

Órgão Julgador: **Tribunal Pleno**

Relator: **Conselheiro, em Substituição, CESAR SANTOLIM**

**AQUISIÇÃO DE TÍTULOS PÚBLICOS  
FEDERAIS. MULTA. FIXAÇÃO DE  
DÉBITO.**

A conduta infringente a regras e princípios constitucionais e à legislação vigente sujeita o Responsável à imposição de multa, à fixação de débito e consideração nas contas.

Versa o presente processo sobre a Inspeção Especial realizada no Município de Cachoeirinha visando apurar a regularidade de operações procedidas com recursos do Fundo Municipal de Assistência e Previdência do Servidor Público de Cachoeirinha – FUMAP, no exercício de 2007.

O Serviço de Auditoria produziu o relatório de Inspeção Especial (fls.04 a 11) abordando os seguintes tópicos:

### **DA INFORMAÇÃO Nº 005/2010 – SPA II**

**1** – Inspeção realizada visando apurar a regularidade de operações procedidas com recursos do Fundo Municipal de Assistência e Previdência de Cachoeirinha – FUMAP, à luz das normas contidas na Resolução nº 3.506/2007 do Banco Central do Brasil, tendo sido detectadas operações atípicas no mercado secundário de títulos públicos federais (fl. 04).

**2.1** – Autorização para a aplicação financeira – de 30% dos recursos do Fundo em títulos federais – obtida do Prefeito Municipal e do Conselho Curador do FUMAP, em reunião havida em 17/10/2007, segundo informação do Presidente daquele órgão municipal,



Senhor Rodnei Medeiros (fls. 04/05).

**2.2** – Contrato com a SLW Corretora de Valores e Câmbio Ltda, que previu a atuação em mercados administrados por bolsa de valores e/ou por entidade do mercado de balcão organizado (operações à vista, termo, opções e futuros). Contratação não precedida de procedimento licitatório voltado à seleção de distribuidora ou de corretora de títulos e valores mobiliários com menor taxa de corretagem incidente sobre o preço unitário do título, taxa que deve ser inversamente proporcional ao valor negociado, em respeito ao disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 8666/93. Não obstante a ausência de processo seletivo para credenciamento, exigido pelo artigo 22 da Resolução 3.506/2007 do Banco Central do Brasil, a aludida corretora foi encarregada pelo FUMAP da realização de operações de intermediação, movimentação, custódia e liquidação de títulos públicos federais (fls. 05 a 07).

**2.3** – O Prefeito Municipal, Senhor José Luiz Stédile, e o Presidente do FUMAP, Senhor Rodnei Medeiros, autorizaram a contratada a adquirir, no mercado financeiro (mercado secundário de títulos públicos federais), Notas do Tesouro Nacional, série F – NTN-F<sup>1</sup>, com vencimento em 01/01/2017, em montante de R\$ 15.003.540,46. Os títulos foram comprados a um Preço Unitário de R\$ 979,983048, em 21/11/07, conforme Nota de Venda de Título de Renda Fixa nº 8933 (fl.54), emitida pela SLW (fls. 07 e 08).

**2.4** – A operação realizada por meio da SLW Corretora de Valores e Câmbio Ltda alcançou o valor de R\$ 15.003.540,46, verificando-se que a intermediação da corretora causou o pagamento de PUs superiores aos praticados no mercado dos títulos públicos federais e divulgados pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro – ANDIMA, que servem de referência para as instituições financeiras. Ausência de consulta a outras instituições financeiras públicas onde o próprio FUMAP mantém aplicações, para formulação de juízo sobre a adequação dos preços de títulos públicos apresentados pela Corretora. Inobservância do disposto no § 2º do artigo 22 da Resolução nº 3.506/07 do Banco Central do Brasil. Prejuízo de R\$ 1.070.132,28 (fls. 8 a 10).

**2.5** – Recursos financeiros utilizados na operação realizada em 21/11/2007, no valor de R\$ 15.003.540,46, foram resgatados das aplicações BB REG. PRÓPRIO III, CAIXA FIC ESPECIAL RF LP e BANRISUL MASTER FI, cujas carteiras, em janeiro de 2010, eram compostas basicamente de títulos públicos federais. Injustificada opção pela reaplicação, em novos títulos públicos, de valores resgatados de aplicações de renda fixa lastreadas igualmente em títulos públicos. Medida de risco que não preservou a necessária segurança e rentabilidade de aplicações de recursos públicos e que causou prejuízo ao Fundo Previdenciário (fls. 10 e 11).

**3** – Prejuízo a ser ressarcido ao FUMAP, de R\$ 1.070.132,28, pois não foi observado o contido no artigo 6º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.717/1998, no artigo 1º, *caput*, e artigo 22, inciso I, alínea “b”, e parágrafo 2º, da Resolução nº 3.506/2007, do Banco Central do Brasil, bem como o disposto nos artigos 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e alterações (fl.11).

---

<sup>1</sup> **NTN-F** – Nota do Tesouro Nacional – série F: título emitido pelo Tesouro Nacional, com rentabilidade prefixada, definida no momento da compra. A forma de pagamento dos juros é semestral e do principal é no vencimento. (Lei Federal nº 10.179/2001 e Decreto Federal nº 3.859/01) (doc. 10 e 11).



O Gestor, José Luiz Stédile, através de seu representante legal (procuração na fl. 119), nos esclarecimentos prestados (fls. 100 a 118) sobre os fatos narrados, inicia fazendo considerações sobre a natureza dos títulos mobiliários, suas características e mecanismos de remuneração. Alude à adequação das aplicações em títulos públicos à luz das disposições da Resolução nº 3.506/2007 e da Portaria 4.992/99, do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Afirma que os valores praticados pelo mercado variam a cada dia e que o Banco Central não determinou aos Regimes Próprios de Previdência Social que observassem os valores informados pela ANDIMA, demandando apenas que o capital investido seja remunerado, no mínimo, por taxa de juros de 6% a.a.

Argumenta que os preços – PU's, não podem ser considerados indevidos, pois a formação de preços no mercado secundário, onde os títulos públicos são negociados, não acompanha os preços divulgados pela ANDIMA ou pelo Banco Central, já que os papéis são comprados para troca no vencimento, sem nenhuma relação com o preço do dia.

Alega que em suas transações, as instituições financeiras fracionam o lote padrão de 10.000 títulos utilizados no mercado primário, criando um mercado secundário, no qual é negociado um menor número de títulos, a diversos investidores, causando, assim, uma variação nas taxas de juros aplicadas.

Tece comentários a respeito da ANDIMA, contestando sua condição de referência na precificação de títulos públicos. Aduz trata-se de associação civil, sem fins lucrativos e criada para dar suporte técnico e contribuir para o desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional, sendo descabido o emprego dos indicativos divulgados em seu sítio da internet como parâmetro nas verificações procedidas pelos órgãos de fiscalização.

Destaca que no próprio sítio da ANDIMA há ressalva no sentido do caráter meramente referencial e indicativo dos valores ali informados. Reproduz excertos de jurisprudência do Tribunal de Contas de São Paulo, nos quais restou afastado o emprego de tais parâmetros de apreciação da regularidade de operações financeiras.

Aponta o Administrador a incumbência institucional do Banco Central do Brasil relativa à fiscalização das operações de crédito, em todas as suas modalidades, concluindo que dessa atribuição decorre, também, o dever da autarquia de indenizar depositantes e investidores lesados em decorrência de atos e operações anormais de mercado.

Propugna, pois, pelo reconhecimento da responsabilidade civil do Banco Central sobre danos causados por sua omissão no dever de fiscalizar o mercado financeiro, sem prejuízo da responsabilidade eventual da Comissão de Valores Mobiliários – CVM (fls. 1276 a 1292).

Junta documentos (fls. 120 a 304).

A Supervisão de Instrução de Contas Municipais, na instrução de fls. 305 a 319, procede a análise dos esclarecimentos prestados e conclui pela manutenção das irregularidades apuradas na presente inspeção especial, com sugestão de débito no valor de R\$



1.070.132,28.

O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifesta-se através do Parecer MPC nº 10163/2011, de fls. 323 a 329, do Senhor Procurador Geraldo Costa da Camino, opinando nos seguintes termos:

*1º) **Multa** ao Administrador, por infringência de normas de administração financeira e orçamentária, com fulcro nos artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000, e 132 do RITCE.*

*2º) **Fixação de débito** do valor de **R\$ 1.070.132,28**, correspondente ao subitem 2.4, de responsabilidade do Senhor José Luiz Stédile;*

*3º) **Determinação** para que as inconformidades relatadas no presente processo sejam consideradas na análise das Contas do exercício;*

*4º) **Ciência** ao Procurador-Geral de Justiça e ao Ministério Público Federal para a adoção de medidas em suas esferas de atuação.*

#### **É o relatório.**

Primeiramente, importante destacar que o exame da matéria decorreu de provocação do Banco Central do Brasil (BACEN) junto à Presidência da Corte de Contas, por ter constatado, mediante monitoramento de operações do tipo *day-trade*<sup>2</sup>, ocorrências atípicas com títulos públicos federais, realizadas por entidade de previdência de servidores municipais no mercado financeiro, que teriam causado prejuízo à entidade.

Matéria similar foi objeto da Inspeção Extraordinária nº 8973-0200/08-8, instaurada no âmbito do Instituto de Previdência e Assistência Municipal de Caxias do Sul – IPAM e está sendo, ainda, alvo de investigação junto à Promotoria Regional do Patrimônio Público de Caxias do Sul, através do Inquérito Civil nº 00748.00172/2010.

Operações semelhantes também foram detectadas em auditoria no Executivo Municipal de Farroupilha, com prejuízos ao Fundo de Previdência dos Servidores, objeto do Processo de Inspeção Extraordinária autuado sob o nº 9679-0200/08-7, ainda pendente de decisão. Referido prejuízo é alvo de investigação tanto no âmbito da Procuradoria Regional da República da 4ª Região (Procedimento Administrativo nº 1.04.004.000248/2008-00) quanto na Promotoria Regional do Patrimônio Público de Caxias do Sul (Inquérito Civil nº 00771.00029/2010).

Em virtude dos fatos narrados, a Presidência desta Corte decidiu instaurar a presente Inspeção Especial, abrangendo o exercício de 2007, visando o exame das operações de compra de títulos públicos federais com recursos do Fundo de Previdência dos Servidores do Município de Cachoeirinha.

Resumidamente, as conclusões do exame realizado neste expediente são que a Corretora de Valores SLW, em virtude de contrato firmado sem prévio procedimento licita-

---

<sup>2</sup> *Daytrade* : operação de compra e venda de um título no mesmo dia.



tório, em que pese a determinação neste sentido do artigo 22 da Resolução 3506/07 do Banco Central do Brasil, intermediou aquisição no mercado financeiro de títulos, comprados a um Preço Unitário superior aos praticados no mercado dos títulos públicos federais e divulgados pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro – ANDIMA, ocasionando prejuízo da ordem de R\$ 1.070.132,28.

O gestor não traz aos autos qualquer justificativa técnica capaz de embasar a contratação, sem licitação, da empresa SLW Corretora de Valores e Câmbio Ltda., bem como para a não utilização dos preços unitários (PUs) estabelecidos pela ANDIMA para negociação dos referidos títulos no mercado secundário.

Apesar das diversas considerações feitas no sentido da irrelevância dos indicadores contidos no sítio da ANDIMA, o fato é que os preços unitários informados pela Associação servem de referência do valor de mercado dos títulos públicos federais, do qual se utilizam as instituições financeiras em suas transações. E a necessidade de fixação desse preço diário, estabelecido por metodologia científica, decorre da principal característica desse mercado, que é a falta de liquidez dos títulos negociados, comumente sem disponibilidade de ofertas e compras, havendo períodos em que os negócios nem se concretizam.

Para exemplificar, a Equipe de Auditoria assinala que nos relatórios de composição das carteiras dos fundos de investimentos BANRISUL PATRIMONIAL FI RFLP (fls. 1220 a 1222) e FUNDO DE INVESTIMENTO CAIXA RS RENDA FIXA (fls. 1223 a 1225), os valores de mercado dos títulos públicos correspondem exatamente aos valores divulgados no sítio da ANDIMA nas mesmas datas (fls. 1226 e 1227), sendo que, no demonstrativo da CAIXA FEDERAL, basta dividir o valor total de mercado de cada lote de títulos pela respectiva quantidade para se verificar o valor unitário<sup>3</sup>.

O Relatório de Auditoria destaca, ainda, que o mesmo parâmetro se encontra nas notas explicativas às demonstrações contábeis do Fundo BB REGIME PRÓPRIO III FUNDO DE INVESTIMENTO REFERENCIADO DI<sup>4</sup> (fls. 1228 a 1241), administrado pela BB GESTÃO DE RECURSOS – DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S/A, como se vê no seguinte excerto:

(...)

b.1 Títulos de renda fixa

Títulos públicos federais

**Os títulos públicos federais** que compõem a carteira do Fundo são registra-

<sup>3</sup> Exemplos:

1) BANRISUL = Aplicação em 26/10/06 em NTN com vencimento em 15/05/11. PU em 29/01/10 R\$ 1.912,021230 (fls. 1220 a 1222), idêntico ao apresentado pela ANDIMA em seu *site* (fl. 1226).

2) CAIXA FEDERAL = Valor de mercado de aplicação em NTN-B com vencimento em 15/05/2015. PU em 29/01/10 R\$ 1.847,182641 (R\$ 9.605.349,73 / 5.200) (fls. 1223 a 1225), idêntico ao apresentado pela ANDIMA em seu *site* (fl. 1227).

<sup>4</sup> Fundo destinado a receber recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou por Municípios, sejam eles aplicados pelos regimes próprios ou pela União, pelos Governos Estaduais, pelo Distrito Federal ou por Prefeituras (fls. 1228 a 1241).



dos pelo custo de aquisição, **ajustado diariamente ao valor de mercado com base nas cotações divulgadas pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro - ANDIMA.** (Grifou-se.)

(...)

Quanto à identidade entre os preços unitários informados pela ANDIMA e os praticados no mercado secundário de títulos públicos, frisa a Equipe de Auditoria que, ao contrário do que afirmam os Gestores, os valores fornecidos pela ANDIMA referem-se às taxas indicativas observadas pela Associação no referido mercado secundário, resultantes da coleta, junto às instituições mais atuantes do segmento, das taxas de compra e venda que reflitam transações ou *spreads*<sup>5</sup> abertos ao longo do dia, bem como daquelas que correspondam às taxas avaliadas pela Instituição como preço justo do negócio para cada vencimento, independente de ter havido negócio com o papel.

Ademais, o próprio Administrador admite que, dada a falta de liquidez dos títulos públicos, os preços apurados estatisticamente pela ANDIMA “*são a referência mais adequada para os agentes financeiros que precisam de parâmetros para a marcação a mercado de suas carteiras.*” (fl. 109). O Administrador destaca, ainda, que a realidade do mercado secundário desses títulos é de, freqüentemente, não acontecerem transações diárias ou de um número extremamente reduzido de negócios (fl. 109). Tal situação, evidentemente, fortalece o entendimento da equipe de auditoria no sentido que o referido mercado utiliza-se do PU ANDIMA como referência para a realização dos negócios.

O referencial de preço utilizado é de extrema valia, pois serve ao Banco Central do Brasil como parâmetro na fiscalização, na análise e no controle das operações realizadas nos mercados primário e secundário, não se justificando, portanto, a prática de PUs sobrevalorizados, que ocasionaram o prejuízo quantificado.

A importância dos indicadores da ANDIMA pode ser verificada pela simples leitura do disposto no § 2º do artigo 22 da Resolução CMN nº 3.506/2007, *verbis*:

*“Art 22. São obrigações dos gestores dos recursos dos regimes de previdência:*

(...)

*§2º. Na aplicação dos recursos do regime próprio de previdência social em títulos e valores mobiliários, conforme disposto nos incisos I e III do §1º do art.21, o responsável pela gestão, além da consulta às instituições financeiras, deverá observar as informações divulgadas, diariamente, por entidades reconhecidamente idôneas pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas dos títulos, para fins de utilização como referência em negociações no mercado financeiro, antes do efetivo fechamento da operação”.* (grifou-se).

---

<sup>5</sup> *spread* é a diferença entre a taxa que o banco cobra ao emprestar os recursos ao cliente e a taxa que ele paga ao adquirir o dinheiro.





Assim, não prospera o pretendido afastamento do parâmetro fornecido pela ANDIMA da avaliação sobre a regularidade das operações em tela nem, conseqüentemente, a tentativa de descaracterizar o prejuízo sofrido pelo Fundo Municipal.

Quanto à alegação de que o fracionamento do lote padrão de 10.000 títulos, no mercado secundário, justificaria o pagamento de um PU acima dos parâmetros apurados pela ANDIMA, observa-se que no Processo de Contas nº 8973-0200/08-8, relativo à Inspeção Extraordinária procedida no Instituto de Previdência e Assistência Municipal – IPAM, de Caxias do Sul, foi constatada a realização de operações de compra de títulos públicos, cujas quantidades foram de 1.380 e 6.000 títulos, portanto, inferiores ao mencionado lote padrão de 10.000 títulos, onde os preços unitários pagos estavam compatíveis com os divulgados pela ANDIMA.

Também não procede a tentativa de atribuir ao Banco Central do Brasil a responsabilidade por danos decorrentes de sua omissão na fiscalização das atividades do Sistema Financeiro Nacional, já que sobressai, no caso, a responsabilidade pessoal do Administrador pelos atos e fatos de sua gestão, como determina o artigo 93 do RITCE.

Por fim, cabe referir que não foi identificada a motivação técnica capaz de justificar a opção do Administrador do FUMAP em resgatar R\$ 15.003.540,46 de Fundos de Investimentos basicamente lastreados em títulos públicos, para, por sua conta e risco, reaplicar os recursos novamente em títulos públicos, sem qualquer consulta às instituições financeiras de origem.

Portanto, não tendo sido apresentada justificativa aceitável para o pagamento dos títulos a preços superiores aos indicados pela ANDIMA, resta comprovado o prejuízo, decorrente da gestão temerária dos recursos, que leva à fixação de débito no valor de R\$ 1.070.132,28.

Com esses fundamentos, acompanhando as conclusões do órgão técnico e o parecer do MP junto ao TCE, vota-se:

a) pela imposição de **multa** no valor de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) ao Sr. José Luiz Stédile, por infringência de normas de administração financeira e orçamentária, com fulcro nos artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000, e 132 do RITCE;

b) pela **fixação de débito** no valor nominal de **R\$ 1.070.132,28**, de responsabilidade do Senhor José Luiz Stédile;

c) pela remessa dos autos à Supervisão de Instrução de Contas Municipais para elaboração do demonstrativo de multa e débito fixados nas letras “a” e “b”, nos termos da Resolução vigente;

d) pela fixação do prazo de 30 (trinta) dias, consoante art. 102 do RITCE, para recolhimento e comprovação, perante esta Corte de Contas, dos valores mencionados neste voto;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**GABINETE DE AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO**

Tribunal de Contas	
Fl.	Rubrica
	338



e) pela emissão de Certidão de Decisão - Título Executivo, após o trânsito em julgado da decisão, caso não comprovados os devidos recolhimentos no prazo estabelecido, consoante a Instrução Normativa nº 02/2011 deste Tribunal;

f) pelo encaminhamento do expediente com este relatório e voto para ser considerado no Processo de Contas do Executivo Municipal; e

g) pelo envio do Relatório aos Poderes Legislativo e Executivo, bem como ao Procurador-Geral de Justiça e ao Ministério Público Federal.

**CESAR SANTOLIM,**  
**Conselheiro, em Substituição, Relator.**